

Magdalena Nowak*

Co wolno wojewodzie, czyli rola konserwatora przy wielkich inwestycjach drogowych. Na marginesie artykułu S. Czopka i A. Pelisiaka: „Autostrady i co dalej?”

Abstract

Nowak M., 2017. “What is allowed to a Voivode...”, i.e. the role of heritage protection officers in large road investment projects. Comments on the article written by S. Czopek and A. Pelisiak: Motorways and what’s next? *Raport 12, 221-227*

The article is concerned with the role of heritage protection service and its officers in the preparation, supervision and evaluation of motorway archaeological research in Poland. Additionally, it pinpoints administrative problems arising from the binding law that have to be tackled by the employees of heritage protection offices. It attempts to show that motorway research is a complex problem not only in terms of their substance (methodological and financial issues), but also in terms of their legal and administrative implications.

Keywords: archaeological heritage management, archaeological research, storage of archaeological objects, law and administration in heritage protection

WRaporcie 9 artykuł Sylwestra Czopka i Andrzeja Pelisiaka „Autostrady i co dalej?” jest próbą podsumowania badań archeologicznych związanych z budową autostrad i dróg szybkiego ruchu w Polsce.

Analiza zjawiska i związanych z nim zmian zawarta w wyżej wymienionym tekście jest słuszna. Zawiera całą serię uwag, z których część opiera się na dogłębnej analizie, ale część potraktowano pobieżnie. Jednym z tematów pozostawionych bez głębszej analizy jest przedstawienie roli w tych badaniach służb konserwatorskich. Ponieważ autorzy związani są ze środowiskiem naukowym, jest to całkiem zrozumiałe. Warto jednak w analizie zjawiska związanego z badaniami autostrad w Polsce zauważyć, że konserwatorzy nie działali w jednolitym, silnym systemie, a w kształtującej się nowej i zmiennej rzeczywistości gospodarczej i prawnej. Niniejszy tekst oparty został na doświadczeniach z Polski środkowej, jednakże wydają się one ogólnopolskie.

W artykule będącym punktem wyjścia do niniejszych rozważań w rozdziale „Organizacja badań” autorzy opisują „stopniową zmianę zasad współpracy między inwestorem, wykonawcą i nadzorującą działania służbą konserwatorską” (Czopek, Pelisiak 2014, 423-434). Po

czym następuje szczegółowe wyliczenie instytucji odpowiedzialnych za badania autostradowe: Ośrodek Ratowniczych Badań Archeologicznych (dalej: ORBA), Ośrodek Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego (dalej: OODA), Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków (dalej: KOBiDZ), a potem Narodowy Instytut Dziedzictwa (dalej: NID). Wśród wymienionych brak jest Państwowej Służby Ochrony Zabytków czy Wojewódzkich Urzędów Ochrony Zabytków ze stojącym na ich czele Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, czy w latach 1995-1999 Głównym Archeologiem Kraju. Wymienione instytucje, zajmujące się badaniami związanymi z budową autostrad, działały jako organy ministerialne jednak zupełnie niezależnie od służb konserwatorskich (Kobyliński 1998, 271-272).

Wynika z tego podstawowy wniosek – już od samego początku służby konserwatorskie zostały odsunięte od wielkiego programu badań autostradowych. Jest to o tyle zastanawiające, że w czasie gdy tworzono podstawy programu autostradowego, archeolodzy w służbach ochrony zabytków byli pracownikami mogącymi prowadzić własne badania i często mieli wieloletnie doświadczenie badawcze. Zmieniła to dopiero reforma

* Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Warszawie, e-mail: archeomag@poczta.fm

administracyjna kraju w 1999 r. i ugruntowała ustawa z 2003 r., kiedy służby stały się urzędami.

ORBA, jak wskazują autorzy, „miała czuwać nad prawidłowością formalną i poprawnością metodyczno-merytoryczną prowadzonych badań”. Z przytoczonego w artykule cytatu ze statutu tej instytucji wynika, że miała je również organizować (Czopek, Pelisiak 2014, 424). Kompetencje ORBA zostały przekazane później OODA. Wojewódzcy konserwatorzy zabytków mogli jedynie wydawać pozwolenia na zlecone badania. Nieprawdą jest, że „w procesie decyzyjnym, związanym z realizacją programu autostradowego, decyzje konserwatorskie pojawiały się co najmniej na trzech etapach” (Czopek, Pelisiak 2014, 246). Jedynymi decyzjami konserwatorskimi, jakie pojawiały się w przypadku badań autostradowych, były pozwolenia jako druki, w których wymieniano się jedynie stanowisko i kierownika (opis pozwoleń i dokumentacji na podstawie dokumentacji znajdującej się w archiwum WUOZ w Łodzi). Dopiero ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 165, poz. 1568 z 2003 r.; dalej: u.o.o.z.) przyznała konserwatorom kompetencje opisane w art. 31, czyli *określanie rodzaju i zakresu badań archeologicznych* oraz uprawnienia kontrolne zgodne z art. 38, między innymi możliwość *kontroli poprawności prowadzonych badań archeologicznych*. Do 2006 r. nie zmieniło to zasad rządzących wykopaliskami na autostradach i ważniejsze były kontrole przedstawicieli OODA. Przyznać trzeba, że w trosce o wysoki poziom badań archeologicznych pracownikom ośrodka zdarzało się wówczas stawiać po stronie wymagających konserwatorów.

W 2006 r., po rozwiązaniu OODA, służby konserwatorskie, a w zasadzie inspektorzy zabytków archeologicznych wraz z wojewódzkimi konserwatorami zabytków znaleźli się w sytuacji, w której musieli przejąć całą odpowiedzialność za poprawną realizację programu archeologicznych badań autostradowych. Ten problem w przedmiotowym artykule skwitowano opinią: „Należy wyraźnie stwierdzić, że badania autostradowe wyraźnie obnażyły słabość organizacyjną i merytoryczną służby konserwatorskiej...” (Czopek, Pelisiak 2014, 429). Jest to opinia prawdziwa, a mimo to bardzo niesprawiedliwa dla znacznej części archeologów w urzędach. Pozostawieni sami sobie, obarczeni tysiącami spraw nie tylko związanych z badaniami na drogach, nie mieli możliwości, czasami nawet fizycznych, dostosowania się do tempa prac. Zaznaczyć tu należy powtórnie i bardzo wyraźnie, że archeolodzy w urzędach nie są już służbą, tylko urzędnikami co najmniej od 2003 r., co znacząco wpływa na zakres ich kompetencji i możliwości jako inspektorów.

W tej sytuacji znaczną pomocą dla zostawionych samym sobie konserwatorom, a właściwie inspektorom ds. ochrony zabytków archeologicznych, mogły być standardy, które znacznie ułatwiłyby ich pracę, oraz zdrowe postępowanie w świecie wolnej konkurencji zamówień publicznych, jakim zaczęły podlegać badania archeologiczne, co wyraźnie zaważyło na ich poziomie. Zabrakło np. określenia, czy badania archeologiczne to usługa, czy badania naukowe; tym bardziej, że decyzję podjął w rzeczywistości Główny Urząd Statystyczny, uznając prowadzenie badań archeologicznych za „działania w zakresie historycznych miejsc i budynków oraz podobnych atrakcji turystycznych” (PKWiU 2017). W ramach walki z korupcją pozostawiono decyzję, w jakim trybie mają odbywać się przetargi na badania na drogach szybkiego ruchu, inwestorowi, czyli Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), nie wskazano konieczności wprowadzenia jakościowania elementów przetargu, czyli określania, jaką wagę procentową w przetargu ma cena, a jaką np. program badań, mimo że w przetargach nieograniczonych można te parametry określić. Inwestor przyjął, że decyduje 100% ceny. Tym samym przetargi zrównano z zapytaniami o cenę. A bardzo pozytywne zjawisko, które miało polegać na odsunięciu urzędników państwowych od decyzji finansowych, w ostateczności stało się podstawą do stworzenia największego kuriozum systemu ochrony zabytków w procesie budowy autostrad w Polsce.

Z tak prowadzonymi przetargami zrodził się kolejny problem, czyli obniżanie ceny badań, czego przyczynę autorzy upatrywali w następującej sytuacji: „Całkowite uwolnienie kryteriów merytorycznych stało się narzędziem *niewidzialnej ręki* rynku, która wyeliminowała część dotychczasowych wykonawców i przyczyniła się do obniżenia poziomu badań” (Czopek, Pelisiak 2014, 425). Przecież wielokrotnie zaskarżano do Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) zbyt niską cenę badań, a udało się tylko raz wygrać taką sprawę, kiedy przy obwodnicy Opoczna zbyt niską cenę zaskarżył łódzki oddział GDDKiA. Jaki mechanizm nie pozwolił innym archeologom zatrudnionym w tej instytucji działać zgodnie z tym przykładem? Dlaczego nie dostali oni wtedy wsparcia? Konserwatorzy jako organy publiczne wypowiadać się w tej kwestii nie mogą, ale dlaczego nie pomyślano o wypracowaniu mechanizmów współpracy organów lub instytucji z KIO, tak aby kwestie realnych kosztów badań archeologicznych nie były obce członkom tych komisji?

Długo, bo do 2015 r., w ustawie o udzieleniu zamówienia publicznego nie określono również, co znaczy

rażąco niska cena, co równie znacząco wpłynęło na rozwiązania zaskarżanych do KIO postępowań przetargowych.

Około 2006 r., czyli w tym samym czasie, kiedy rozwiązano OODA, z ustawy o autostradach płatnych „zniknął” art. 22, ust. 1, pkt 4, gdzie zapisany był wymóg, aby decyzja o lokalizacji autostrady zawierała m.in. warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury, to spowodowało, że do 2010 r. nie było możliwości, aby nakazać badania poza obszarami, na których znajdowały się zabytki wpisane do rejestru zabytków lub objęte ochroną na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie wykorzystano także możliwości prawnych, wynikających z art. 27 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, i nie wprowadzono obowiązku uzyskania zaleceń konserwatorskich określających sposób zabezpieczenia zabytku. Zalecenia takie można wprowadzić później do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej: SIWZ) jako warunek formalny – konieczny do spełnienia, aby oferta dotycząca zamówienia była ważna.

Tutaj należy zauważyć, że zalecenia konserwatorskie wydane w takiej formie prawnej mogłyby zawierać wymóg, czy też zasadę doświadczenia regionalnego, o którą postulują autorzy. Takiego wymogu nie można wpisać w żaden inny dokument, np. taki jak SIWZ, gdyż mogłoby zostać to potraktowane jako ograniczanie dostępności do przetargu. Nie można go wpisać też w decyzję z art. 31 u.o.o.z., gdyż może być ona wydana jedynie na rodzaj i zakres badań, a nie może określać kompetencji badacza, gdyż zapisy prawne określające, jakie warunki musi spełniać archeolog prowadzący prace, były do 2015 r. określone w rozporządzeniu dotyczącym „prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków”, a od listopada 2015 r. w u.o.o.z. (Dz.U. poz. 1505 z 2015 r. oraz Dz.U. poz. 1789 z 2015 r.).

Ustalenie omówionych wyżej rozwiązań nie leżało w gestii urzędów ochrony zabytków, pracujących w nich inspektorów ani nawet wojewódzkich konserwatorów zabytków.

Czy zaniżanie cen badań to wynik wyłącznie „uwolnienia kryteriów merytorycznych”? Wydaje się, że raczej systemu czy standardów, których nie ma. W tym samym kontekście problem ten poruszał również Zbigniew Kobyliński (1998, 272). Opublikowane w 2010 r. w *Kurierze Konserwatorskim* 6 standardy wywodzące się bezpośrednio z tych opracowanych przez biuro

Generalnego Konserwatora Zabytków w latach 1996-1998 (Kobyliński 1998, Standardy metodyczne 2010) nie są znane większości archeologów. Mogłyby stać się obowiązujące, gdyby NID jako organ doradczy nakazał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad ich stosowanie lub wykorzystywanie do kosztorysowania badań przez oferentów. Dodanie do tego wytycznych konserwatorskich zapewne wpłynęłoby pozytywnie na ostateczną cenę ofert badań archeologicznych. Łatwiej byłoby również kwestionować wysokość ceny w KIO, gdyż aktualnie obowiązujące określenie jednostki przeliczeniowej nijak ma się do poszczególnych zadań koniecznych do wykonania, a tym samym kosztorysowania badań archeologicznych. System jednostek przeliczeniowych powstał przed 2006 r. (został rozesłany do wiadomości przez OODA do wszystkich WKZ w Polsce) i służył jako podstawa do określenia pracochłonności, z założenia miał być wykonywany po, a nie przed badaniami. Nie sprawdził się więc jako baza do wyceny badań przed ich wykonaniem (cenę jednostki łatwiej zaniżyć niż np. cenę godziny pracy człowieka lub maszyny).

Brak standardów, ale również brak jednolitych procedur w postępowaniu organów ochrony zabytków na wszystkich szczeblach oraz ciągle odbieranie narzędzi do egzekwowania prawa tymże organom był bardziej destrukcyjny dla poziomu badań archeologicznych niż samo uwolnienie rynku. Przy wielkich inwestycjach finansowanych z budżetu państwa nie bez znaczenia jest również fakt, iż organem ochrony zabytków jest minister i wojewoda, a Generalny Konserwator Zabytków lub konserwatorzy wojewódzcy wykonują zadania w ich imieniu. Łączy się to z prostym faktem: wybudowanie i oddanie do użytku drogi jest nie tylko zabiegiem wizerunkowym, ale również kapitałem politycznym. Archeologia w takim systemie jest jedynie przeszkodą w osiągnięciu celu. Nie służy również budowaniu wizerunku, gdyż potrzeba zachowania dziedzictwa archeologicznego nie jest utożsamiana z powszechnie pojmowaną ochroną zabytków.

Żadne gremium naukowe, żadna rada konserwatorska czy stowarzyszenie nie miało możliwości prawnych ani autorytetu, by zapobiec sytuacji, że wewnętrzna dyrektywa GDDKiA stała się dla archeologów pracujących w tej instytucji (co jeszcze jest zrozumiałe), ale również dla wykonawców badań archeologicznych, czymś w rodzaju nienaruszalnego, bezdyskusyjnego prawa. Decyzje konserwatorskie i zawarty w nich obowiązek ustawowy, np. składania sprawozdania, dokumentacji czy opracowania, stał się drugorzędny w stosunku do wytycznych GDDKiA. Przyczyna jest oczywista:

instytucja ta płaci wykonawcom za wykonanie umowy, a nie zadań z decyzji konserwatorskich. Już sam fakt, iż pozwolenia na badania uzyskują archeolodzy po podpisaniu umowy i nie zawsze są one wydawane na GDDKiA, lecz często na firmy archeologiczne lub na kierowników badań (stan prawny do 20 marca 2015 r.), powodował, że zamawiający nie umieszczał zapisów poleceń jako koniecznych do wykonania przez badacza i wymagał jedynie uzyskania pozwolenia i wywiązania się z umowy. Zakwestionowanie przez konserwatora poziomu wykonanej dokumentacji czy opracowania nie niesie za sobą żadnych konsekwencji ani prawnych, ani tych bardziej dotkliwych – finansowych. Istotniejsza jest ocena NID. Nie jest w takim wypadku wymagane nawet przyjęcie dokumentacji do archiwum konserwatorskiego, a jedynie wpłynięcie do kancelarii urzędu i potwierdzenie, że zostały złożone. W ten sposób urzędy konserwatorskie (nazywane niesłusznie służbami) zostały pozbawione wpływu na etap oceny dokumentacji.

Jako przykład odsunięcia „służb” konserwatorskich od wpływu na badania autostradowe i ich ocenę można przytoczyć sytuację z autostrady A1, gdzie tuż przed rozpoczęciem budowy wytypowano do badań dodatkowe 5 stanowisk. Jedno z nich badane było w sposób wzorcowy, pokazowy i jako ideał pokazywane było wszelkim komisjom, wizytacjom i tym podobne. Trzy badane były niezgodnie z decyzjami konserwatorskimi – używano spychaczy mimo zakazu w decyzji, podczyszczano koparkami teren, na którym znajdowały się obiekty, a w dniu kontroli przeprowadzonej przez przedstawiciela konserwatora nie było na tych stanowiskach nawet jednego archeologa. Badania wstrzymano i nakazano doprowadzić do stanu zgodnego z decyzją. Piąte stanowisko nie zostało nawet odhumusowane, lecz zostało oddane przez badaczy wykonawcom budowy bez odbioru konserwatorskiego, mimo iż stanowiło ono część kompleksu trzech graniczących ze sobą stanowisk, a na granicznych arach odkryto relikty ziemianki i jeden obiekt gospodarczy. W trakcie komisji konserwatorskiej przekonywano konserwatora, że nie było zasadności prowadzenia tam badań. Mimo posiadanych przez WKZ zdjęć, planów zbiorczych, protokołów i specjalnego pisma, w którym GDDKiA została poinformowana o wszystkich nieprawidłowościach, wobec wykonawców badań nie wyciągnięto żadnych konsekwencji. W „podziękowaniu” za rzetelną pracę na inspektora, który prowadził postępowanie i działał zgodnie z prawem i według zasad ustawowych, pisano skargi do wojewody. W konsekwencji odsunięto go od czynności kontrolnych związanych z działaniem tej konkretnej firmy archeologicznej.

Można powiedzieć, że rola konserwatora przy badaniach autostradowych została w tym momencie doprecyzowana i nie miała nic wspólnego z przytaczanym przez Sylwestra Czopka i Andrzeja Pelisiaka wydaniem ostatecznej decyzji o przyjęciu badań.

Program badań autostradowych w zakresie sposobu i rodzaju ich prowadzenia ratowała w latach 2006-2010 wypracowana wcześniej metodyka trój etapowości, którą w celu uniknięcia przestojów GDDKiA uznała za korzystną. Dzięki temu wszystkie rozpoznane stanowiska ewidencyjne na całej długości projektowanej drogi były badane na etapie przedinwestycyjnym. Jednak jeśli chodzi o określenie zakresu prac archeologicznych, czyli pierwszy etap decyzyjności, wszelkie odstępstwa od przyjętych wcześniej standardów, czyli próby odejścia od np. 1 ara sondaży na stanowisko, niezależnie od jego wielkości, były kwestionowane przez inwestora. Sytuację tę zmieniła dopiero zmiana ustawy z 2011 r., dzięki której zapis w decyzji o lokalizacji celu publicznego lub zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi zapis prawa.

Przywiązanie do metodyki badawczej okazało się jednak niezwykle silne. Nie jest prawdą, że przy realizacji badań rozpoznawczych brakowało dla terenu całej Polski metod takich jak zdjęcia lotnicze czy dane LiDAR. Zasady te wprowadzane były stopniowo do decyzji konserwatorskich na rodzaj i zakres badań archeologicznych w województwie łódzkim. Było to działanie oddolne, niezarekomendowane przez żadną z instytucji państwowych takich jak NID czy jakkolwiek uczelnia lub rada naukowa. Kiedy udało się wyegzekwować na inwestorze wykonanie zdjęć lotniczych na planowanej drodze S8, wykonanie tego pomysłu spotkało się z ostrą krytyką profesora Włodzimierza Rączkowskiego, co miało miejsce na konferencji dotyczącej metod nieinwazyjnych, która odbyła się w Poznaniu w 2012 roku. Krytyka ta nie była nieuzasadniona, ale już przy realizacji trasy S14, przede wszystkim ze względu na znacznie większą ilość czasu na wykonanie wstępnego rozpoznania, zdjęcia lotnicze zostały zlecone już w sposób znacznie rozsądniejszy i zgodny z metodyką tego rodzaju badań. Wartość wprowadzenia zdjęć lotniczych jako jednego z niezbędnych elementów badań przedinwestycyjnych na drodze S8 nie polegała na ich jakości, tylko na samym fakcie, że centrala GDDKiA w Warszawie nie zakwestionowała konieczności ich wykonania. Trzeba było dokonać pierwszego wyłomu w dotychczasowych procedurach, aby ich lepszą wersję można było zastosować przy kolejnej inwestycji drogowej w województwie łódzkim, czyli drodze S14. Pamiętając o ograniczeniu tej metody i mając na uwadze dużą ilość nieużytków

i kilkukilometrowy odcinek przebiegający przez las, na S14 zalecono również wykonanie analiz danych pochodzących ze skanowania lotniczego (LiDAR).

Pytanie, czy zmiany, które już wprowadzono przed badaniami na drodze S14 w województwie łódzkim, są lub będą wprowadzane na innych obszarach Polski, gdzie budowane są drogi. Z rozeznania wykonanego przez autorkę niniejszego artykułu wynika, że dotychczas nie. Ma to znaczny wpływ na wyniki etapów rozpoznawczych.

Kolejnym tematem poruszonym przez Sylwestra Czopka i Andrzeja Pelisiaka były sondaże. Do dyskusji na ich temat dołączył w następnym tomie *Raportu* Michał Bugaj (Bugaj 2015, 299-307). Autorzy zauważyli, że sondaże są formą badań, która ma doprowadzić do określenia arealu koniecznego do przebadania całości stanowiska zagrożonego budową drogi, co jest w całości słuszne. Jednak uznali, że ten etap powinien na niektórych stanowiskach zostać całkowicie pominięty ze względu na małą wiarygodność takich prac (Czopek, Pelisiak 2014, 428). Panowie wskazują jako przyczynę małej wiarygodności tych badań zasadę 1 ara i zakładanie tych wykopów w miejscach mało logicznych. Pomijają (może nie znając wszystkich problemów tego tematu) znacznie istotniejszy kłopot, przed którym stawali badacze wykonujący te sondaże, wynikający z możliwości uzyskania zgody od właścicieli gruntu. Sondaże bardzo często wykonywane są na gruntach jeszcze niewykupionych, a nawet niewyłączonych, i lokalizacja wykopów znacznie częściej zależy od dostępności terenu niż chęci badaczy czy logiki i potrzeb badawczych. Tak było np. przy badaniach na S8.

Z perspektywy urzędu konserwatorskiego wydaje się, że etap rozpoznawczy nr 2, czyli sondaże, powinny mieć większy zasięg niż ten ustanowiony przez GDDKiA. Powinien być tak jak badania powierzchniowe realizowany również poza zasięgiem rozpoznanych wcześniej stanowisk, aby zminimalizować lub znacznie ograniczyć możliwość natrafiania na nowe stanowiska w trakcie budowy. Zapobiegłoby to przestojom i umożliwiło badania w odpowiednim tempie. Zapewne wzrósłby wówczas też ich poziom.

Niestety, od samego początku główny nacisk i wysiłek na autostradach skoncentrowano na wykonaniu badań ratowniczych, a nie na etapach przygotowawczych. Było to zrozumiałe na początku programu autostradowego, kiedy kształtowały się zasady. W 2006 r. brak refleksji nad konsekwencjami takiego stanu rzeczy doprowadził do sytuacji, że archeologów i archeologię bardzo łatwo oskarżano o wiele autostradowych opóźnień, np. na trasach budów S7 czy S6.

Ścisła współpraca archeologów z łódzkiego oddziału GDDKiA i z łódzkiego WUOZ od jakiegoś czasu skutkuje wprowadzaniem wyżej opisanych zmian na etapach przygotowawczych. W 2015 r. wprowadzono również zmiany w etapie badań sondażowych. Zapis, jaki znalazł się w decyzji wydanej na rodzaj i zakres badań, o które wystąpiła GDDKiA na drogę S14, pierwotnie zalecał ciągły sondaż na całej długości projektowanej inwestycji, jednak centrala GDDKiA uznała, że skosztorysowanie takiego przedsięwzięcia jest niemożliwe, i wystąpiła o zmianę decyzji. Ostatecznie przedmiotem przetargu stały się badania archeologiczne w formie sondaży na całej długości kompleksów stanowisk (najdłuższy ma około 3 km) wraz z sondażami poprzecznymi co 100 m. W czasie kiedy artykuł ten znajdzie się w rękach czytelników, badania te będą zapewne już na ukończeniu lub w trakcie i w zupełnie innej publikacji będzie można omówić ich skuteczność oraz szczegółową metodykę. Takie podejście do badań sondażowych wynika z założenia, że są one etapem rozpoznawczym i nie mają na celu ratowania zabytków, tylko określenia skali zagrożenia dla tychże przy realizacji inwestycji.

Należy pamiętać, że szerokopłaszczyznowe badania ratownicze nadal mogą być wykonywane jedynie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny (art. 31, u.o.o.z.). Ażeby jednak ustalić określony w ustawie zakres, należy wykonać badania sondażowe, które tak rozpisane i wykonane pozwolą ograniczyć do minimum odkrywanie nowych stanowisk w trakcie budowy, a poprzez to znacznie ograniczyć opóźnienia budowlane czy niszczenie zabytków. Ponadto mamy nadzieję, że znacznie wzrośnie wiarygodność badań wykonanych na tak dużym areale. Oczywiście jest, że metoda ta ma też swoje słabe strony, jednak wiarygodność takiego rozpoznania w stosunku do wiarygodności wyników badań na 1 arze sondażu na jedno stanowisko jest nieporównywalnie większa i raczej nie powinna budzić wątpliwości. Tym bardziej że jest wzorowana na modelu innych państw europejskich, takich jak Francja czy Irlandia.

Kolejna poruszona kwestia opiera się również na zależnościach administracyjnych. Autorzy przyjęli założenie, że dokument potwierdzający gotowość muzeum do przyjęcia zabytków: „Bezwzględnie powinien dotyczyć regionu, w którym badania są prowadzone. Tymczasem w praktyce konserwatorskiej (...) zasada ta nie jest przestrzegana” (Czopek, Pelisiak 2014, 428). Po pierwsze, gdzie ta zasada została zapisana? W cytowanym przez autorów rozporządzeniu dotyczącym prowadzenia badań takiego zapisu nie ma, nie ma go również w u.o.o.z.,

za to artykuł 35 określa, że zabytki archeologiczne WKZ przekazuje do muzeum lub innej jednostki organizacyjnej za jej zgodą. Jeśli dokument ze zgodą muzeum znajdzie się we wniosku, zostaje spełniony warunek formalny i nie podlega ocenie jego zawartość merytoryczna. Zupełnie inną sprawą i wcale niestanowiącą mniejszego problemu jest zgoda odpowiedniej jednostki. Zgodę instytucje wydają według niedookreślonych, niejasnych zasad, najczęściej nigdzie niespisanych. Sytuacji nie poprawia fakt, iż większość muzeów to instytucje samorządowe finansowane ze środków budżetu marszałka województwa, gminy czy miasta. Zabytki archeologiczne to własność skarbu państwa, na których przechowywanie, inwentaryzację czy konserwację instytucja samorządowa z budżetu państwa finansowania nie otrzymuje. Odmawianie przyjęcia takiego obciążenia nie powinno być więc dla nikogo zaskoczeniem. Tak samo jest z magazynami różnych fundacji, które mają powierzchnie do przechowywania zabytków, ale udostępniają je według własnych kryteriów – czego im zabronić nie można, a tym bardziej nie ma na to wpływu WKZ. Magazyny państwowe, wybudowane ze środków skarbu państwa i przekazane pod zarząd instytucji samorządowej, znalazły się poza zasięgiem służb państwowych. Temu problemowi poświęcono nawet konferencję,

która odbyła się w 2008 r. w Poznańskim Muzeum Archeologicznym.

Jak w takiej sytuacji wojewódzki konserwator zabytków ma przestrzegać zasady regionalnego przekazywania zabytków?

Z poruszonych wyżej problemów wynika, że możliwości konserwatora w programie autostradowym ewoluowały wraz z systemami administracyjnymi, systemem organizacji ochrony zabytków czy nawet wraz z organizacją lub likwidowaniem instytucji ministerialnych. Jest jednak wiele problemów, które można rozwiązać jedynie poprzez wprowadzenie spójnej strategii ochrony zabytków, w której wojewódzcy konserwatorzy zabytków są organami merytorycznymi – jednak nie w zakresie badawczym, a w zakresie ochrony dziedzictwa.

Co więc wolno wojewodzie na autostradzie, a właściwie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków? Łódzkie doświadczenia wskazują, że konserwator może dosyć dużo, jednak ograniczeń jest znacznie więcej niż możliwości. Podstawą tych możliwości jest dobra współpraca archeologów z urzędów ochrony zabytków z archeologami z GDDKiA, a jedni i drudzy, będąc urzędnikami, przede wszystkim nie powinni zapominać, że są archeologami, których praca polega na ochronie zabytków.

Bibliografia

Bugaj M. 2015. Wybrane problemy formalno-prawne związane z rozpoznaniem archeologicznym wykonywanym na trasach inwestycji drogowych, czyli rzecz o fallusie i głosie wołającego na puszczy. *Raport* 10, 299-308.

Czopek S., Pelisiak A. 2014. Autostrady i co dalej. *Raport* 9, 423-434.

Kobyliński Z. 1998. Polska: ochrona dziedzictwa archeologicznego. W: Z. Kobyliński (red.), *Ochrona dziedzictwa archeologicznego w Europie*. Warszawa: Stowarzyszenie Naukowe Archeologów Polskich, 259-276.

PKWiU 2017. Interpretacje podatkowe do PKD 91.03.Z, <http://www.epodatnik.pl/interpretacje-podatkowe/interpretacje-wg-pkwiu-pkd-kst-pkob.php?kod=91.03.Z&v=&i=0> (wgląd 31.08.2017).

Standardy metodyczne 2010. Standardy metodyczne i dokumentacyjne badań archeologicznych i opracowań ich wyników. *Kurier Konserwatorski* 6, 40-49.

Summary

Magdalena Nowak

“What is allowed to a Voivode...”, i.e. the role of heritage protection officers in large road investment projects.

Comments on the article written by S. Czopek and A. Pelisiak: Motorways and what's next?

The article *“What is allowed to a Voivode...”, i.e. the role of heritage protection officers in large road investment projects* has been written to discuss the role of “heritage protection services” in large road investment projects in Poland, supplementing the article authored by Sylwester Czopek and Andrzej Pelisiak.

The article comments on specific problems highlighted by these authors, however, it also pinpoints other administrative and legal determinants that they have not considered.

At the beginning, the author discusses motorway management institutions and points out the lack of heritage protection services among them. Next, she describes competency changes after 2006, such as the liquidation of the Centre for the Protection of Archaeological Heritage, as well as legal and administrative changes introduced after 2004 (entry into force of an *Act of 23 of July 2003 on the protection and guardianship of monuments*) and, additionally, separation of financial issues

which have been placed under the exclusive control of the investor, resulting in the liberalization of the market and loosening of control over the total of motorway research by heritage protection authorities. As concluded in the paper, a valuation of public targets has been carried out, in which the development of road infrastructure and the protection of monuments were put in opposition, with the former being given much higher priority. The author points to the existing legal provisions and substantive standards that could have been applied to maintain a high level of research work.

The paper also discusses, with reference to specific arguments put forward by S. Czopek and A. Pelisiak, important issues such as the three-stage method of conducting motorway archaeological research, focusing in particular on the fact that the importance attributed to its individual components has been reversed. A special focus is given to preliminary survey stages, i.e. fieldwalking involving the use of advanced technological solutions; such activities on the S8 and S14 roads in Łódzkie Voivodeship serve as examples of their usefulness.

Finally, the paper looks into the issue of archaeological artefacts found during motorway excavations. In the light of Polish legislation, specifically the provisions of Article 35 of the *Act of 23 of July 2003 on the protection and guardianship of monuments*, the possibilities of a Voivodeship Heritage Protection Officer associated with the transfer and storage of such objects are very limited. Local authorities, on the other hand, have real possibilities in this regard.

The article ends with a conclusion that only cooperation of heritage protection bodies of different levels and institutions such as the General Directorate for National Roads and Motorways, together with a coherent system of heritage protection, enables actual application of legal provisions in such a way that their objectives are fully achieved.

1 A part of a Polish saying: "What is allowed to a Voivode, is not to you, miserable".